引用格式：陈东，王亚飞，吴登生，等．青藏高原国家公园群建设的体制机制．中国科学院院刊，2024，39(2): 241-249，doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20221114003.
Chen D, Wang Y F, Wu D S, et al. Regime of national park group based on protected area system in Tibetan Plateau. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2024, 39(2): 241-249, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20221114003. (in Chinese)

# 青藏高原国家公园群建设的体制机制

陈　东[1,3*]　王亚飞[1,3]　吴登生[2]　樊　杰[1,2,3]

1 中国科学院地理科学与资源研究所　北京　100101
2 中国科学院科技战略咨询研究院　北京　100190
3 中国科学院大学　资源与环境学院　北京　100049

**摘要**　我国国家公园体制改革已进入立足自然保护地体系推进改革的新阶段。第二次青藏高原综合科学考察研究国家公园分队在全国率先提出了国家公园面积和功能均占主体、包括国家公园“小群”和“大群”的青藏高原自然保护地体系建设方案。国家公园群要求突出群的整体管理，然而目前青藏高原现有自然保护地在统筹管理方面仍存在问题——不仅表现在单个国家公园内部，也表现在国家公园之间，以及国家公园与其他自然保护地之间。顺应国家公园体制改革的新要求，着眼国家公园群统筹管理面临的问题，提出未来应加快建立跨省域的、国家主导的青藏高原国家公园群管理体制，并同步完善国家公园创建、财政资金保障等有关配套制度；应统筹生态保护和带动当地农牧民同步现代化的多元目标，要让参与管理运营的广大农牧民成为国家公园群的持续受益者和积极拥护者。

**关键词**　国家公园群，自然保护地，制度，国家主导，青藏高原

DOI　10.16418/j.issn.1000-3045.20221114003
CSTR　32128.14.CASbulletin.20221114003

青藏高原是我国原真性自然-人文遗产最丰富、全球影响力和国家代表性最显著的国家公园潜在集中建设区域[1]。为此，2017 年中国科学院就开启了关于青藏高原国家公园的科考研究，有关学者前瞻性地提出了在青藏高原建设国家公园群的战略构想[1,2]。本文通过划分我国国家公园体制改革阶段，阐释了青藏高原国家公园群思想在改革新阶段的价值和意义。在此基础上，重点分析了青藏高原国家公园群统筹管理面临

*通信作者
资助项目：第二次青藏高原综合科学考察研究（2019QZKK0404），中国科学院战略性先导科技专项（A 类）（XDA20020300），国家自然科学基金重点项目（42230510）
修改稿收到日期：2023 年 2 月 18 日；预出版日期：2023 年 5 月 26 日

的制度障碍，进而针对我国国家公园群提出体制改革的建议。

## 1 我国国家公园体制改革进入新阶段

虽然地方政府对国家公园体制改革的探索始于21世纪初，但从国家层面来整体推进国家公园体制改革始于2013年[3]。国家公园体制改革经历了从不熟悉到逐渐认知清晰、从借鉴国际经验到突出中国特色的演变过程，可划分为两个大的发展阶段（图1）。

### 1.1 基于国家公园自身的改革探索阶段（2013—2018年）

2013年，十八届三中全会提出建立国家公园体制，标志着这一阶段的开始。作为改革的新生事物，中央政府对国家公园的概念内涵、存在意义、管理模式等还不是很熟悉。因此，一方面，中央全面深化改革委员会办公室、国家发展和改革委员会等积极推进国家公园的地方改革试点，通过试点借鉴国际经验、探索中国模式。2015年，《建立国家公园体制试点方案》印发；同年，国家公园体制改革的10个地方试点陆续得到批准。另一方面，加强国家公园体制的研究。2016年，国家发展和改革委员会选择了10个研究课题、14家研究单位开展国家公园的治理体系，以及立法、遗产保护、特许经营、科研监测等专题研究。应当说，随着2017年《建立国家公园体制总体方案》的印发，特别是2018年国家林业和草原局（国家公园管理局）的组建，标志着基于国家公园自身的改革探索阶段基本结束。

### 1.2 立足自然保护地体系的国家公园体制改革阶段（2019年以来）

2019年《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》的印发标志着这一阶段的开始。应当说，上一阶段的改革探索使国家公园改革的要求越来越清晰，针对包括国家公园在内的各类自然保护地重叠设置、多头管理等问题，《建立国家公园体制总体方案》中就已经提出构建统一规范的国家公园体制。而立足自然保护地体系的国家公园体制改革则进一步深入贯彻了习近平生态文明思想，进一步秉持了整体观和系统观的理念。整合、优化现有各类自然保护地，有利于从自然保护地的整体来维护国家生态安全，有利于为美丽中国建设提供体系化的空间载体。

## 2 统筹推进青藏高原国家公园群建设的价值和意义

第二次青藏高原综合科学考察研究国家公园分队（以下简称“科考分队”）通过对青藏高原在全球的自然-人生态系统的重要性、原真性、集中分布状况，

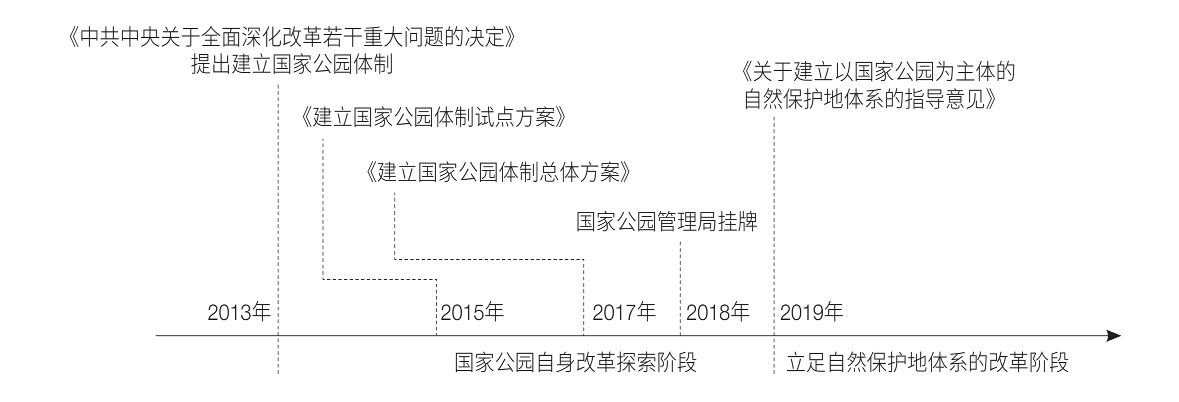



图1 我国国家公园体制改革发展阶段

Figure 1 Stages of China’s national park system reform

以及各区域代表性自然-人文遗产资源的相似性等分析，首次提出了“地球第三极国家公园群”暨青藏高原国家公园群的概念，提出以群的整体架构来推进青藏高原的国家公园和自然保护地体系建设[1]。在国家公园体制改革的新阶段，这一超前科学构想无疑具有重要价值和意义。

### 2.1 在全国率先提出了以国家公园为主体自然保护地体系建设方案

从全国看，虽然中央提出了建立以国家公园为主体的自然保护地体系。但是，对于国家公园在自然保护地体系里的作用，以及未来应当形成的自然保护地体系的组成结构等，目前学术界并没有统一的认知。譬如，就“主体”而言，究竟是要求国家公园面积占自然保护地体系的主体，还是功能上发挥核心作用，又或是面积和功能均占据主体地位？目前，各地都还在摸索和思考这些问题。

青藏高原国家公园群则率先给出了青藏高原以国家公园为主体的自然保护地体系建设模式。科考分队2017年提出的青藏高原国家公园群概念方案包括青藏高原内陆和边缘的10个国家公园[1]，后续通过不断深入的科考研究又提出了约32万平方公里、21个国家公园的第二版方案，以及57万平方公里、13个国家公园的第三版方案[4]。其中，第三版方案国家公园占到目前青藏高原现有各类自然保护地面积约63%，在空间上涵盖了青藏高原生态安全屏障建设的核心区域[5]。按照第三版方案，未来在青藏高原自然保护地体系建设中，国家公园面积是占主体的，功能也占据主导地位。

### 2.2 创新了青藏高原的国家生态安全屏障建设模式

我国在“十一五”规划中就提出了加强青藏高原生态安全屏障建设。截至目前，青藏高原生态安全屏障建设主要是通过重大生态工程来落实，包括草地生态保护与建设工程、林地生态保护与建设工程、水土流失综合治理工程、沙化土地治理工程[5-7]。这些重大生态工程显著提升了青藏高原的国家生态屏障功能[5,8]。

未来，一方面，需要继续实施重大生态工程；另一方面，考虑到有关工程的时限及其可能带来的短期性、易变性问题，必须建构提升青藏高原生态安全屏障功能的长效机制。而国家公园群为主体的自然保护地体系创新了青藏高原国家生态安全屏障建设的新模式，一旦建成并健康、有效运行，无疑将形成青藏高原生态安全屏障建设的长效机制。

## 3 青藏高原国家公园群面临的统筹管理问题

青藏高原国家公园群要求突出群的整体建设和管理。这里群的范畴既包括了各个国家公园构成的小群，也包括了自然保护区、自然公园在内的各类自然保护地构成的大群[1,4]。通过国家公园群的建设和引领示范，统筹推进整个青藏高原的生态系统保护和利用，提升整个青藏高原的可持续发展质量。然而，由于全国层面自然保护地体系改革还在探索过程中，固有的体制机制障碍并未充分解决，目前青藏高原现有自然保护地在统筹管理方面仍存在问题。

### 3.1 单个国家公园内部的跨行政区碎片化管理问题

青藏高原改革试点的国家公园中，除三江源国家公园、普达措国家公园外，其他涉及跨省级行政区的2个国家公园，即大熊猫国家公园、祁连山国家公园均面临国家公园内部的跨行政区碎片化管理问题。

以大熊猫国家公园为例，试点期间，在基层众多保护站之上实行国家公园管理局—省级管理局—管理分局三级管理（图2）。

*大熊猫国家公园管理局*。依托国家林业和草原局驻成都专员办事处，在四川省成都市设立。其主要职责是拟订统一的国家公园规划、生态保护政策和标准；配合自然资源部开展确权登记；组织编制中央投资预算和资金安排；负责国家公园内重大项目的初步审批；指导推进试点工作并督促检查，协调跨省重大

问题。

大熊猫国家公园省级管理局。在四川、陕西、甘肃3省成立省级管理局，与省林草部门按照“一套人马、两块牌子”模式合署办公。其主要职责是承担大熊猫国家公园涉及本省的保护、建设、管理及其他相关活动。

大熊猫国家公园管理分局。在整合精简国家公园范围内现有各类保护地管理机构基础上，分区组建若干大熊猫国家公园管理分局。其职能由国家公园管理局和省级管理局确定。

虽然名义上形成了大熊猫国家公园管理局统领的自上而下的层级管理架构，同时明确了大熊猫国家公园管理局协调跨省重大问题的职责。但是，实际管理中，由于缺乏必要的人事、资金等管理调控手段，大熊猫国家公园管理局很难实现对整个国家公园的统筹管理（表1）。国家公园省级管理局（省级林业和草原局）是各省级人民政府的直属机构，人事由省级人民政府任命，管理运营的基本经费支出主要由省级财政统一安排。因此，在对各省级管理局的管理及解决跨省域问题上，大熊猫国家公园管理局缺乏足够有效的举措。

大熊猫国家公园省级管理局及其管理分局之间也存在类似的统筹管理问题。虽然管理分局名义上是省级管理局的派出机构，但是人事任命和预算安排都主要依靠所在地市政府。以四川为例，成都、绵阳、阿坝等7个管理分局虽然受省主管部门和所在地市政府双重领导，但以地市政府领导为主。目前，通常是由所在地市的副市（州）长担任管理分局局长。

## 3.2 跨国家公园的自然保护地统筹管理问题

目前，青藏高原跨省级以上行政区的自然保护地全面统筹管理体制还没有建立；省域范围内虽然具有统筹管理体制，但仍面临跨国家公园的自然保护地统筹管理问题。

即使我国国家公园体制改革及自然保护地整合力度最大的青海省也存在统筹管理问题。按照国家机构改革方案，青海省林业和草原局应统筹各类自然保护地的管理职责。青海省人民政府也对林业和草原局的机构职能进行了明确。然而，目前的实际情况是三江源国家公园独立在青海省的自然保护地管理体系之外（表2）。

青海省现有1个国家公园、1个国家公园片区，即三江源国家公园和祁连山国家公园（青海省片区），另外还在筹建青海湖国家公园和昆仑山国家公园。其中，三江源国家公园由三江源国家公园管理局管理，祁连山国家公园（青海省片区）管理局与青海省林业和草原局“一套人马、两块牌子”合署办公。三江源

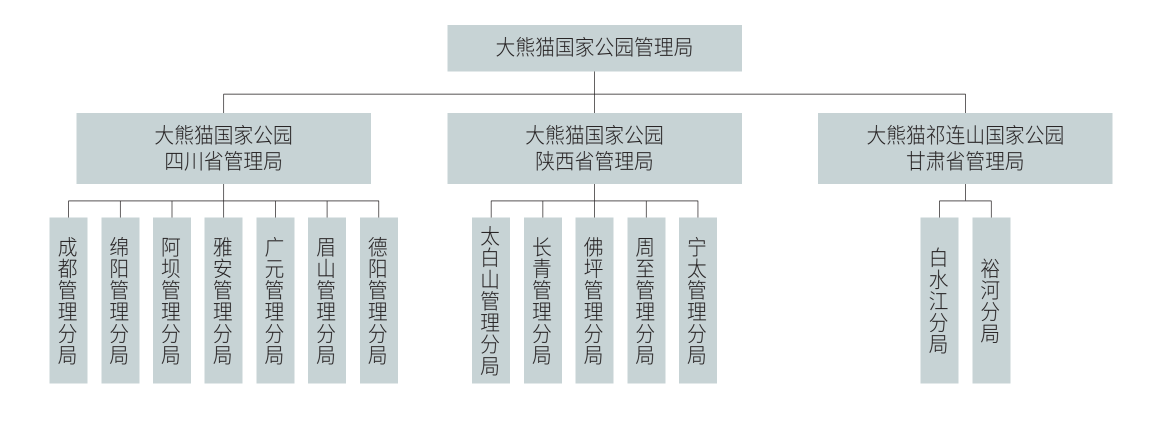



图2　大熊猫国家公园的管理层级架构

Figure 2　Management hierarchy of Giant Panda National Park

表1　大熊猫国家公园统筹管理存在的体制问题

Table 1　Problems in management of Giant Panda National Park

| 管理层级 | 管理模式 | 机构职能 | 人事任命 | 预算资金 |
|---|---|---|---|---|
| 省级管理局 | 省级林业和草原局“一套人马、两块牌子”合署办公 | 省级人民政府直属机构 | 省级人民政府 | 省级财政安排 |
| 地市管理分局 | 主要在以往自然保护地基础上设立 | 省级管理局派出机构 | 地市级人民政府 | 地市及财政安排 |

表2　青海省国家公园和自然保护地统筹管理存在的体制问题

Table 2　Problems in overall management of national parks and nature reserves in Qinghai Province

| 管理机构 | 管理范围 | 机构职能 | 级别 | 预算资金 |
|---|---|---|---|---|
| 青海省林业和草原局 | 全省国家公园事权范围内保护管理建设工作、全省自然保护地体系管理 | 青海省人民政府直属机构 | 正厅级 | 青海省财政安排 |
| 三江源国家公园管理局 | 三江源国家公园 | 青海省人民政府派出机构 | 正厅级 | 青海省财政安排 |

国家公园管理局为正厅级的青海省人民政府派出机构，青海省林业和草原局为正厅级的青海省人民政府直属机构，二者级别相同。三江源国家公园管理局主要领导由青海省人民政府任命，内部人事安排不需报青海省林业和草原局；同时，管理运营经费由青海省财政单列预算资金保障，也不需要经过青海省林业和草原局。行政级别相同、人事权和预算资金来源的分离使得三江源国家公园管理相对独立，从而在三江源国家公园与其他国家公园及其他自然保护地之间就出现了统筹管理问题。

## 4 推进青藏高原国家公园群建设的改革建议

顺应现阶段国家公园体制改革的要求，着眼国家公园群统筹管理面临的问题，未来应加快建立跨省域的、国家主导的青藏高原国家公园群管理体制，并同步完善国家公园创建、财政资金保障等有关配套制度。应统筹生态保护和带动当地农牧民同步现代化的多元目标，要让越来越多参与管理运营的广大农牧民成为国家公园群的持续受益者和积极拥护者。

### 4.1 建立国家主导的青藏高原国家公园群管理体制

截至目前，我国依然实行业务主管部门层层委托的自然保护地管理体制，这导致包括国家公园在内的自然保护地跨行政区管理缺乏统筹、管理碎片化。作为我国重要的生态安全屏障，要实现青藏高原自然保护地的整体性、系统性管理，应进一步深化改革，探索国家主导的国家公园群管理体制。

改革业务主管部门层层委托的自然保护地管理体制。业务主管部门层层委托与管理资源不足有关。自然保护地分属国土、林业等部门的机构改革前，国家各主管部门通常只有一个处室负责所辖保护地管理。自然保护地由国家林业和草原局统一管理的机构改革后，国家林业和草原局仅有1个司主管自然保护地事务，1个处室主管国家公园。这样的权力结构使得国家层面的国家公园等自然保护地管理力量不足。为此，主管部门采取了地方管理为主、部门业务指导为辅的自然保护地管理模式，通过委托地方来分担主管部门责任。然而，地方行政管理架构往往与国家层面相一致，面临的问题甚至更严重。从而，上级的主管部门就进一步向下层级的主管部门委托；而下层级的主管部门又继续向更下层级的主管部门委托。这样不断委托的结果，导致管理越来越碎片化。

依托自然保护地土地国有、资金直接或间接来自中央的基础条件，积极探索国家主导的国家公园群统筹管理模式。青藏高原自然保护地所依托的土地利用

类型主要是草地和林地。科考分队发现青藏高原的林地主要为国有林场，草地也基本为国有土地。新中国成立后，西藏的土地改革区分了农区和牧区，采取不同的土改政策。面积相对较小的农区实施了与内地农村类似的分田到户政策，而广袤的牧区（含半农半牧区）仅分配了牲畜，而没有按户分配草场。草场按照之前的放牧习惯继续放牧。与西藏类似，青海仅农业县市开展了分田到户的土地改革，广大牧区则没有被涉及。正因为这样，牧区社会主义改造后的草场基本为国有土地[8]。从整个青藏高原看，地方财政支出直接或间接主要来自中央政府的转移支付（图3）。2020年，西藏、青海及其他涉藏地市的地方财政收入仅占到当年地方财政支出的12.77%。其中，除凉山彝族自治州（含1个藏族自治县）和青海外，西藏及其他涉藏地市的地方财政收入占财政支出的比重普遍在10%以下。进一步考虑到西藏、青海、四川、云南、甘肃地方财政与中央财政的净转移支付情况，可以认为青藏高原地方财政支出直接或间接主要来自中央政府的转移支付。

### 4.2 改革国家公园地方申报创建制度为国家创建制度

长期以来，我国包括国家公园在内的自然保护地的设立采用地方申报制度。通常由自然保护地所在地方政府报上级政府审批。其中，国家级自然保护地报中央政府审批，省级自然保护地报省级政府审批。在这样的申报制度下，也相应形成了自然保护地的地方政府管理体制，从而导致了自然保护地体系统筹管理的行政区域壁垒。2018年深化党和国家机构改革虽然实现了各类自然保护地的部门统一管理，但并未改变自然保护地的传统申报制度。

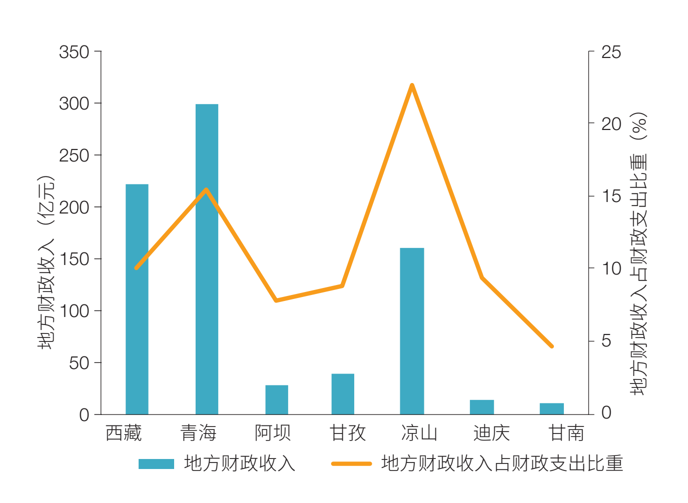



图3　2020年青藏高原不同地区的财政收支情况

Figure 3　Fiscal revenue and expenditure in regions of Tibetan Plateau in 2020

考虑青藏高原大尺度自然–人文生态系统的长期稳定性，建议在青藏高原改革国家公园地方申报创建制度，探索中央政府主导的国家公园创建制度。以全国主体功能区规划、省级主体功能区规划确定的全国及省域生态安全战略格局为指引，以目前已经形成的自然保护地为基础，将整合优化各级各类自然保护地与国土空间规划生态空间和生态保护“红线”的划定结合起来，整体谋划、科学确定青藏高原以国家公园群为主体的自然保护体系格局。充分发挥统一领导体制优势，以保护自然、服务人民、永续发展为基本目标，解决跨行政区碎片化管理问题，积极探索自然保护地创建和统筹管理制度。

### 4.3 建立国家公园群的财政资金国家保障制度

从国际上看，国家公园管理运营的资金来源服从于管理体制。中央政府主管的国家公园，其经费主要来自中央政府拨款。《建立国家公园体制总体方案》也对此进行了明确。

未来，在确保国家公园群中央财政资金的基础上，应逐步形成具有自我造血能力的多渠道、多元化资金筹措机制。包括：以国家公园群自然-人文生态系统原真性、完整性保护基础上的可持续利用取得的收益为保障，创新并不断做大做强国家公园群绿色金融产品体系，制定与国家公园体制试点和建设相适应的金融扶持政策。根据特许经营清单开展相关经营活动，取得收入用于国家公园生态保护、基础设施建设和社区发展。建立社会捐赠制度，广泛开展国内外企

业、社会组织和个人的投资和捐赠。

### 4.4 形成农牧民持续受益和积极拥护国家公园群管理运营的社区协同机制

国家公园是国际上公认的能够实现生态保护与可持续利用“双赢”的自然保护地建设模式[9]，也是青藏高原广大农牧区符合生态文明建设要求为数不多的，甚至对很多区域来说是仅有的同步现代化的空间依托[1]。为此，应着力形成广大农牧民持续受益和积极拥护国家公园群管理运营的社区协同机制。

*继续完善从“补人”到“补事”的机制，让农牧民在参与国家公园群管理运营中持续受益*[10]。*一方面，不断拓展和优化农牧民收入结构*。包括：将国家公园绝大多数就业岗位提供给当地农牧民，鼓励生态岗的兼职岗位向专职岗位及拥有“五险一金”的国家公园正式职工转变，不断提高工资性收入；鼓励农牧民提供自然游憩服务，获得经营性收入；鼓励资源变股权、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，让农牧民的房屋所有权、土地使用权等转变为租金和股权收入。*另一方面，不断创新与完善价值和价格“双提升”机制*。包括：建立国家公园群服务质量星级评价和推介机制，让优质服务提供者获得高收入回报；建立国家公园群地理和绿色标志认证机制，通过提高产品价格使得优质农产品即使产量下降，收入仍有增长。

*建立欢迎广大农牧民参与国家公园管理运营的具有较大弹性、相对开放的国家公园管理制度*。*一方面，充分发挥已有国家公园的空间辐射和带动作用*。国家公园的有关制度不能简单地画地为牢，硬性通过“园内一个政策、园外一个政策”将国家公园与其他区域隔离起来；而是，已有国家公园应让园内和园外的广大农牧民深刻体会国家公园的好处，让尽可能多的农牧民参与国家公园的管理运营。*另一方面，在数量上和空间上，不断丰富和拓展国家公园为主体的自然保护地体系，并不断完善自然保护地政策体系*。在带动广大农牧区绿色发展和同步现代化方面，国家公园之间、国家公园与其他自然保护地及其他生态区域之间，应当相互护持、相互促进。通过建立普惠的生态补偿和绿色发展机制，让广大农牧民享受国家公园建设带来的惠益，从而使其拥护国家公园群和自然保护地体系建设，筑牢青藏高原可持续发展的社会文化根基。

## 参考文献

1 樊杰, 钟林生, 李建平, 等. 建设第三极国家公园群是西藏落实主体功能区大战略、走绿色发展之路的科学抉择. 中国科学院院刊, 2017, 32(9): 932-944.
Fan J, Zhong L S, Li J P, et al. Third Pole National Park Group construction is scientific choice for implementing strategy of major function zoning and green development in Tibet, China. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2017, 32(9): 932-944. (in Chinese)

2 姚檀栋, 陈发虎, 崔鹏, 等. 从青藏高原到第三极和泛第三极. 中国科学院院刊, 2017, 32(9): 924-931.
Yao T D, Chen F H, Cui P, et al. From Tibetan Plateau to Third Pole and Pan-Third Pole. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2017, 32(9): 924-931. (in Chinese)

3 黄宝荣, 王毅, 苏利阳, 等. 我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议. 中国科学院院刊, 2018, 33(1): 76-85.
Huang B R, Wang Y, Su L Y, et al. Pilot programs for National Park system in China: Progress, problems and recommendations. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2018, 33(1): 76-85. (in Chinese)

4 樊杰, 钟林生, 黄宝荣, 等. 地球第三极国家公园群的地域功能与可行性. 科学通报, 2019, 64(27): 2938-2948.
Fan J, Zhong L S, Huang B R, et al. Territorial function and feasibility of the Earth’s Third Pole National Park cluster. Chinese Science Bulletin, 2019, 64(27): 2938-2948. (in Chinese)

5 傅伯杰, 欧阳志云, 施鹏, 等. 青藏高原生态安全屏障状况与保护对策. 中国科学院院刊, 2021, 36(11): 1298-1306.
Fu B J, Ouyang Z Y, Shi P, et al. Current condition and protection strategies of Qinghai-Tibet Plateau ecological security barrier. Bulletin of Chinese Academy of Sciences,

2021, 36(11): 1298-1306. (in Chinese)

6 孙鸿烈, 郑度, 姚檀栋, 等. 青藏高原国家生态安全屏障保护与建设. 地理学报, 2012, 67(1): 3-12.
Sun H L, Zheng D, Yao T D, et al. Protection and construction of the national ecological security shelter zone on Tibetan Plateau. Acta Geographica Sinica, 2012, 67(1): 3-12. (in Chinese)

7 樊杰, 徐勇, 王传胜, 等. 西藏近半个世纪以来人类活动的生态环境效应. 科学通报, 2015, 60(32): 3057-3066.
Fan J, Xu Y, Wang C S, et al. The effects of human activities on the ecological environment of Tibet over the past half century. Chinese Science Bulletin, 2015, 60(32): 3057-3066. (in Chinese)

8 张镱锂, 吴雪, 祁威, 等. 青藏高原自然保护区特征与保护成效简析. 资源科学, 2015, 37(7): 1455-1464.
Zhang Y L, Wu X, Qi W, et al. Characteristics and protection effectiveness of nature reserves on the Tibetan Plateau, China. Resources Science, 2015, 37(7): 1455-1464. (in Chinese)

9 肖练练, 钟林生, 周睿, 等. 近30年来国外国家公园研究进展与启示. 地理科学进展, 2017, 36(2): 244-255.
Xiao L L, Zhong L S, Zhou R, et al. Review of international research on National Parks as an evolving knowledge domain in recent 30 years. Progress in Geography, 2017, 36 (2): 244-255. (in Chinese)

10 Fan J, Wang H Y, Chen D, et al. Discussion on sustainable urbanization in Tibet. Chinese Geographical Science, 2010, 20(3): 258-268.

# Regime of national park group based on protected area system in Tibetan Plateau

CHEN Dong[1,3*] WANG Yafei[1,3] WU Dengsheng[2] FAN Jie[1,2,3]

（1 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101, China；

2 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China；

3 College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China）

**Abstract** China's national park reform has entered a new stage of promoting reform based on the protected area system. The national park team of the second comprehensive scientific investigation and research on the Tibetan Plateau (TP) took the lead in putting forward the construction plan of the TP protected area, which is dominated by national park in area and function. The TP national park group, including "small group" which refer to national park, and "large group" which refer to different protected areas, innovates the long-term mechanism for the construction of national ecological security barriers on TP. The national park group requires the overall management of the group. Nevertheless, there are still problems on TP, not only within a single national park, but also among national parks and between national park and other protected areas. In line with the new requirements of the reform of the national park, and focusing on the problems of TP protected area system, it is needed to accelerate the establishment of a trans provincial management system led by the central government of the TP national park group, and improve the relevant supporting systems at the same time, such as the establishment of national park and the guarantee of financial funds. It is also necessary to coordinate the multiple objectives of ecological protection and driving the synchronous modernization of local herdsmen. The vast number of herdsmen should participate the management and operation and become the continuous beneficiaries and active supporters of the national park group.

**Keywords** national park group, protected area, regime, led by central government, Tibetan Plateau (TP)

**陈 东** 中国科学院地理与资源研究所副研究员，第二次青藏高原综合科学考察研究国家公园群运营机制和智能化管理子课题负责人。从事区域可持续发展新因素及金融地理的研究。E-mail: chend.04b@igsnrr.ac.cn

**CHEN Dong** Ph. D., Associate Professor of the Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences (CAS), responsible for the research task of the operation mechanism and intelligent management of the National Park Group in the second comprehensive scientific investigation and research on the Tibetan Plateau (TP). His major research fields cover new factors of regional sustainable development and financial geography. E-mail: chend.04b@igsnrr.ac.cn

■责任编辑：岳凌生

*Corresponding author